

# “国家分配论” 与构建公共财政的基本框架

□邓子基

**作**为我国市场化进程中的关键一环，深化财政改革，初步构建公共财政的基本框架已经成为这一届政府近期内所要努力达成的目标。而从财政理论界来看，公共财政也是近几年来学术探讨与争鸣的焦点所在。不过，在如何理解公共财政的含义、特征、内容与框架，如何认识建立公共财政的意义，以及如何看待公共财政与我国当前财政理论——“国家分配论”之间的关系等诸多问题上，还存在着不少疑义和争论。作为一个“国家分配论”者，我个人对我国政府构建公共财政基本框架的设想持赞同态度。但对于实现这一设想过程中所应解决的一些认识问题，我认为有必要发表自己的观点，对之进行阐释和澄清。

## 一、正确理解“国家分配论”与公共财政之间的关系

“国家分配论”认为，财政是以国家（或政府）为主体的分配行为。在国家与财政之间，存在着同生死、共存亡的密切联系。历史发展到今天，没有任何财政不是以国家为主体的分配活动，也没有任何以国家为主体的分配活动不是财政。由国家所代表的双重身份（即政治权力行使者和国有生产资料所有者）及其双重职能（即社会管理和经济管理）所决定，国家

所进行的财政活动局限于两大领域之内：一是提供国家从事行政事务所需要的财力，并且提供社会公众不能有效提供的具有共同消费性质的产品或服务，两者实际上共同构成了西方财政理论中所指的“公共产品”；二是对国家自身所拥有的经营性财产——国有资本进行宏观价值管理并参与收益分配。前者称为“公共财政”，后者则称为“国有资本财政”，二者之间在活动目的、运作方式和收支内容等方面存在着差异，但由国家这个共同的财政主体所决定，它们有时又融合于一体，表现出既对立又统一的关系。

事实上，公共财政古已有之，财政的“公共性”是与生俱来的。因为从国家和财政的起源和形成上看，财政一开始就是在经济上占有统治地位的集团的分配活动，并且服务于该集团的利益，集团的“集体性”或“公共性”首先赋予了财政区别于财务的“私人性”。更为根本的还在于，国家在建立政权以后，出于维护政权的需要，必然要介入社会经济领域，参与社会经济管理活动，一方面维护社会经济秩序的稳定，另一方面提供社会公众所不愿提供、无力提供或不能有效提供的公共产品，而由于这些活动是服务于社会公众的公共需要的，因

此,服从于这类活动需要的财政行为就天然具有了“公共性”。

在任何社会形态下,国家都拥有一定数量的资源和财产,即国有资产。作为国有资产的所有者,国家或者直接参与经营管理,或者参与间接管理和收益分配活动。不过,国家参与其中一些或全部国有资产的运营,有时并不以盈利为首要目的,而是为了提供私人无法有效提供的产品或服务,弥补私人经济活动的不足,以满足社会的公共需要,维护社会经济的正常运转。这种财政活动仍属于“公共财政”的范畴,比如,古今中外由国家或政府组织的大型水利工程建设就属于这一类。但在此之外,国家对另外一些国有资产进行直接或间接管理,以及参与其中的收益分配活动,则是以盈利为首要目的的。国家的这种财政活动领域事实上是私人企业也愿意进入、且能够有效运作的领域;同时这种财政活动在运作方式和作用机制上与私人财务活动并没有实质性的差别,我们称之为“国有资本财政”,以表明其以实现国有资产的保值和增值为目的。

应当指出,如果说财政的“公共性”是财政的一般属性的话,那么财政的“盈利性”则只是财政的特殊属性。换句话说,在人类历史的长河中,“公共财政”是国家或政府行为的天然组成部分,“国有资本财政”则并没有在各种社会形态下都存在。比如,西方大多数市场经济国家的财政模式(或类型)只是单一的“公共财政”,而几乎不存在“国有资本财政”。此外,“公共财政”与“国有资本财政”作为理论上的划分,其在社会经济实践中的界限有时还不是十分明晰,例如在计划经济时期,国家对国有经济进行着全面的介入和控制,当时不仅国家财政与国有(营)企业财务没有明确的区分,而且财政的“公共性”也消融于财政的“盈利性”之中,“公共财政”与“国有资本财政”融为一体,既要满足全社会的公共需要,又要试图达到国有资产经营上的保值和增值。

以财政在分配依据、活动范围和运行机制等方面的差别为标准,“国家分配论”把财政区分为“公共财政”与“国有资本财政”两类,不仅有助于我们更好地理解财政作为一个整体在运行模式和运行机制上所显现的各种特征,而且也有助于我们更好地区分历史上由于经济制度或经济体制的不同而采用的不同的财政类型。但是,从财政本质上看,任何财政活动都反映了以国家(政府)为主体的分配关系。一般地,财政本质体现着“国家分配论”的核心和灵魂,而公共财政和国有资本财政则都反映着财政活动这一现象及其运行模式和运行机制。因此,“国家分配论”与公共财政所反映的分别是本质层次和现象层次上的问题,“国家分配论”中也涵盖着公共财政所反映的基本内容,二者之间从根本上说不相互排斥。

## 二、“双重结构财政”是符合社会主义市场经济要求的财政模式

我认为,财政模式或类型的现实选择是受到生产力发展水平、经济制度和经济体制等因素的制约和决定的。由于公共财政是财政的天然组成部分,是任何形式的财政模式都要涵盖或涉及的内容(当然,其中并不排除存在着公共财政没有很好发挥作用的情形,即所谓的公共财政的“缺位”现象)。要判断一个国家在特定时期的财政到底属于哪一种模式或类型,关键是要看它是不是包含了,以及包含了多大程度的国有资本财政。如果没有或者几乎没有国有资本财政,那么就只能是单纯的公共财政模式了。现实的困难是,在同时存在着“公共财政”与“国有资本财政”的情况下,虽然它们在分配依据、活动范围和运行机制上有着比较明显的差别,但是,它们毕竟都是由统一的财政主体——国家或政府来组织和进行的分配活动,更何况在现实生活中,到底哪些领域应当归于“盈利性”范围,哪些领域应当归于“非盈利性或微利性”范围通常是不太容易分清的。这就产生了一个问题,国家或政府或者由于认

识上的局限性,或者出于盈利的动机,往往可以凭借其他经济主体所没有的政治权力,把“盈利性”的财政——国有资本财政的活动范围大大扩张,其结果往往造成了国有资本财政的“越位”,却导致了公共财政的“缺位”,比如我国转轨时期的财政;更极端的情形则是,国家由于缺乏对现实生产力水平的正确把握和认识,把“盈利性”财政的触角几乎延伸到整个社会经济运行的所有领域,从而导致“国有资本财政”覆盖了“公共财政”的身影,出现重叠现象,比如计划经济时期的财政就是这样。上述两种情形,不仅不会对社会经济发展产生良好的作用,反而会阻碍社会经济的健康、稳步发展,因而其弊端是显而易见的。

西方发达国家的财政制度演进过程表明,政府在市场经济体制下不宜过多地介入市场能够有效运行的(即具有市场盈利性的)活动领域,财政活动的范围应当主要集中于私人所不能有效进行运作的区域,主要是满足由大量的家庭和企业所组成的社会公众的公共需要,而不应热衷于“盈利性”财政的运作。正因为如此,单纯而规范的公共财政模式在这些国家广为流行,并且获得了比较大的成功。囿于现实的生产力发展水平,我国正在逐步实现着由计划经济向社会主义市场经济的过渡,计划经济时期财政的“大包揽”格局,转轨时期公共财政“缺位”与国有资本财政“越位”并存的格局,都是与我国社会主义初级阶段的生产力水平不相吻合的。同时,既然我国当前已经选择了市场经济模式,那么,适应市场经济发展的客观规律,吸收与借鉴西方发达国家的先进管理方式,让公共财政在市场经济中的作用凸显出来,将无疑是一个正确的抉择。

但是,在社会主义条件下,在构建公共财政基本框架的同时,仍然不应忽视国有资本财政的存在。这不仅是受到现实经济关系的制约,更是受到了现实经济发展水平的制约。众所周知,我国当前的经济脱胎于国有经济占绝对主导地位的计划经济时期,大量经营性国有资产

的存在决定着存在“国有资本财政”的必要。不可否认,由于诸多因素的影响,国有资产的数量正在逐年锐减,收缩国有经济战线,实现国有资产的战略性重组也是个客观事实。根据这种发展势头,不少人就想当然地推断,国有资产的活动范围将完全退出经营性领域,这样,类同于西方的单纯的公共财政模式将最终在中国确立起来。对这种观点,我不敢苟同。从现实来看,同样是处于竞争性领域的国有企业,的确有大量企业在经营上是亏损的,却也不可否认有不少国有企业的经营业绩是相当不错的。因此,从总体来看,虽然有不少国有企业的经营状况欠佳,但和私人企业相似,也是有盈有亏的。人类社会经济发展到今天,还没有哪一种企业制度和组织是绝对优越于其他的企业制度和组织的!对于国有企业在社会主义市场经济中的最终发展走向,我的基本看法是,随着经营性国有企业数量的减少,各种依附于其上的社会负担从母体中的“剥离”,以及其他各种内、外部条件的改善,国家或财政对国有企业的管理与监督机制将得到健全和完善,那时国有资本的经营业绩将会渐入佳境。退一步说,即使国有企业在市场有效领域的经营状况不如私人企业,那么我们也不能忽视这样一个事实:作为一个发展中国家,我国的生产力发展水平将在较长的历史时期内落后于发达国家。这样,许多在经济发展上具有主导性意义的竞争性行业或产业,比如航空、航天、金融、钢铁、化工、铁路以及高新技术产业等,都要求有国有资本的存在,以加速社会主义市场经济的发展,尽快赶超发达国家。既然如此,那么,作为对国有资本进行宏观价值管理并参与收益分配的“国有资本财政”也必须相应而存在。

基于上述的分析,我认为,由公共财政和适度的国有资本财政所组成的“双重结构财政”模式,将是适合我国社会主义市场经济要求的财政模式。当然,由于公共财政和国有资本财政之间存在着许多差异,因此有必要在实际操作过程中把它们较为明确地区分开来,使它们

各归其位, 各行其职, 使国家财政形成一个有机的统一体。

### 三、我国公共财政的基本框架

适应于市场经济和社会发展的需要, 我国有必要建立起公共财政的基本框架。应当看到, 以弥补市场缺陷为基本原则的公共财政模式在西方发达市场经济国家的形成、发育和完善已经有大约300年的历史, 因此, 尽管国情有异、制度有别, 但是借鉴西方国家的经验, 注意吸收市场经济条件下公共财政的一些共同特征, 对于建立适合我国经济发展水平和经济关系的公共财政基本框架无疑是有着重要意义的。

众所周知, 由于在历史文化传统等方面的差异, 西方各国政府对经济的干预程度, 以及政府内部的权力集中度都不尽相同。在各西方国家之间, 财税制度和政府收支结构也存在比较明显的差异, 但是, 透过这些差异, 不难看出较为单纯的公共财政模式至少有以下几方面的共同特征: (1) 政府绝大部分甚至全部的收支活动, 都在统一的财政预算中进行; (2) 财政的“第一天职”是从财力上保证国家机器的正常运转; (3) 财政投资一般不进入一般竞争性领域, 因为这些领域的资源配置由市场主体来完成更有效率; (4) 那些带有自然垄断性质或关系国计民生的行业和部门, 如供水、电力、煤气、钢铁、铁路、电信、银行、航空、航天等, 虽然可以由民间经营, 但不少西方国家还是将其部分或全部列入国有的范围。然而, 根据经济条件的变化, 可以使国家资本从那些不再需要政府控制的行业中退出来; (5) 在基础设施建设方面, 尽管民间投资可以在一定的范围内发挥作用, 但民间投资不愿涉足或解决不了的项目, 必须由财政注入资金; (6) 注入到各种经济实体的国有资本, 一般以国有股权的形式存在; (7) 政府通过财税制度和债务、支出规模的适当调整, 刺激或抑制有效需求, 熨平经济波动; (8) 在税收大体系中, 有一个针对居民收入和财产的“子体系”, 它与社会保障

制度一起, 在缩小贫富差距、增进社会公平方面发挥着重要作用。

基于此认识, 我个人认为, 我国以市场经济为基础和依托的公共财政的基本框架, 应当包含如下一些基本构成要素: (1) 预算的公共性。公共财政从出发点和归宿点来看, 是应市场主体的公共需要而产生, 为满足公共需要而存在的, 因此通过预算收支提供的公共产品必然也是由公众的偏好和意愿决定的, 要受公众的制约和监督。政府作为“代理人”不能侵犯公众的利益。这就是预算的公共性, 或叫预算的民主与法治。(2) 收入的公共性。指的是税收的征税依据是公共权力, 税收普遍课及每个社会成员, “取之于民, 用之于民”, 这符合受益原则。(3) 支出的公共性。财政的供给范围限制在公共性领域, 如公共安全、社会秩序、公用事业、基础设施、科技教育、社会保障、经济稳定、环境保护等方面。市场有效竞争领域的资源配置, 是经济主体的事, 财政不必插手。

我国要构建公共财政的基本框架, 必须做到以上三点。从收入方面看, “费改税”, 提高“两个比重”, 这是建立公共财政的基本条件; 从支出方面看, 要经历财政退出经营性领域的过程, 要把握一个“度”, 解决财政分配“缺位”和“越位”的问题, 这是建立公共财政的关键; 从预算方面看, 做到预算的公开、透明, 加强财政监督, 规范预算外的收支行为, 这是建立公共财政的根本保障。

(邓子基, 厦门大学教授, 博士生导师。)

责任编辑: 魏琳